

O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a *pressão* e a transformação (*)

João Paulo Dias

Sociólogo

Investigador do Centro de Estudos Sociais

jpdias@ces.uc.pt

O Ministério Público é um actor importante nos mecanismos existentes do acesso ao direito e à justiça dos cidadãos, visto ser, em muitas situações, o primeiro contacto destes com o sistema judicial. Este papel é desempenhado no âmbito das suas competências legais, com algumas raízes históricas, mas inclui igualmente mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais.

Neste artigo pretendo, por um lado, discutir o exercício das suas competências (formais e informais) no âmbito do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e dos menores) e, por outro lado, reflectir sobre como a crescente pressão social sobre a justiça, reivindicando uma mais fácil e rápida resolução dos seus problemas, pode contribuir para a transformação das suas competências e do seu desempenho profissional.

Introdução

O Ministério Público é um actor importante nos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. A evolução deste órgão

(*) Este artigo corresponde à comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais ("A Questão Social no Novo Milénio") que ocorreu entre 16 e 18 de Setembro de 2004. Esta versão revista incide sobre o projecto de doutoramento, em curso, sobre a temática "O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre as competências legais e as práticas informais".

judicial tem conferido uma importância cada vez mais relevante à sua acção, devido, não só ao alargamento das suas competências, mas também à melhoria da capacidade de exercício das suas funções, em parte resultantes de um processo de afirmação institucional contínuo que decorre desde o 25 de Abril de 1974.

O actual modelo de autonomia do Ministério Público compreende, entre outras competências, a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da actividade processual da Polícia Judiciária, para além da defesa dos interesses do Estado. No entanto, e com tradições históricas, o Ministério Público desempenha igualmente um papel crucial no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, visto ser, em muitas situações, o primeiro contacto dos cidadãos com o sistema judicial. Este papel é desempenhado no âmbito das suas competências mas inclui igualmente mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais.

Neste artigo pretendo, por um lado, discutir o exercício das suas competências (formais e informais) no âmbito do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e dos menores) e, por outro lado, reflectir sobre como a crescente *pressão* social sobre a justiça, reivindicando uma mais fácil e rápida resolução dos seus problemas, pode contribuir para a transformação das suas competências e do seu desempenho profissional.

2. Da “Revolução” à acção: os 30 anos do Ministério Público democrático

O Ministério Público desempenha um papel preponderante na afirmação dos direitos do cidadão e no acesso ao direito e à justiça. A sua evolução, como órgão judicial, tem-lhe permitido um alargar das competências, num processo de afirmação institucional contínuo. A afirmação do Ministério Público deu-se com a revolução do 25 de Abril de 1974, sendo até então um prolongamento das políticas governamentais e servindo de passagem intermédia para acesso à carreira de juiz, visto ser uma profissão vestibular.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Após a publicação da Constituição da República, em 1976, procedeu-se à alteração das leis de organização judiciária, de modo a que ficassem em conformidade com os princípios nela inseridos sobre o poder judicial⁽¹⁾. Alterou-se então a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e o Estatuto dos Magistrados Judiciais. A última das grandes leis sobre a organização judiciária a ser publicada neste período foi a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho). Apesar de ser a última, e de estar em conformidade com as duas anteriores, constituiu-se como aquela que permitiu dar um toque de inovação e autenticidade ao sistema judicial português (Rodrigues, 1999b: 75).

O modelo adoptado foi, inclusive, mais longe do que os existentes na maioria dos países que se incluem dentro do modelo da Europa do sul, casos da França, Espanha ou Itália. Segundo alguns magistrados entrevistados por João Paulo Dias (2001; 2004), o modelo português do Ministério Público foi largamente influenciado pelo anterior Procurador-Geral da República Cunha Rodrigues e pela acção do então Ministro da Justiça Almeida Santos (na altura da aprovação desta lei o Ministro da Justiça já era, no entanto, Santos Pais). Este modelo procurou fazer uma síntese entre as concepções francesa e italiana, no que concerne à organização hierárquica (francesa) e autonomia (italiana), ainda que algumas das suas características tenham seguido também as suas origens na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo (Rodrigues, 1999a e 1999b). No entanto, logo após a sua aprovação, já no IV Governo Constitucional, liderado por Mota Pinto, o então Ministro da Justiça Eduardo Correia tentou voltar ao modelo anterior de controlo por parte do Executivo. Esta tentativa era secundada pelo então Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, mas contava com a discordância do Presidente da República Ramalho Eanes e a feroz oposição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (comunicado de Maio/Junho de 1979).

As especificidades mais importantes do modelo português do Ministério Público são, assim, a sua autonomia face ao poder executivo e o facto de os seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de

(1) Sobre a organização judiciária em Portugal no pós-25 de Abril de 1974, e em particular a evolução do estatuto do Ministério Público, ver João Paulo Dias (2004).

direitos e deveres equivalentes aos dos juízes (princípio do paralelismo) — inclusive a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, que constitui uma outra inovação do nosso modelo.

Outra das particularidades do Ministério Público português respeita às competências que lhe foram atribuídas, e que rompem com o anterior modelo, como sejam a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da actividade processual da Polícia Judiciária, para além da defesa dos interesses do Estado. Se algumas destas tarefas já estavam consagradas em leis anteriores, o facto de se poderem exercer com autonomia confere-lhes uma importância bastante acrescida. A questão que se colocava, e que em parte ainda se mantém, é se o Ministério Público seria capaz de exercer tão vasto rol de competências, adoptando uma postura activa, em vez da tradicional postura passiva. Porque esta lei estabelece que o Ministério Público passe a ter capacidade de iniciativa, o que é diferente de exercê-la. Algumas das funções de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores, da família e dos menores, só viriam a ser incluídas na lei seguinte (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), ainda que aí já desempenhassem funções.

Embora este modelo desse um maior protagonismo ao Ministério Público, o facto é que a sua acção na área penal ficou ainda limitada devido à manutenção da figura do Juiz de Instrução Criminal com amplos poderes, algo que também só na seguinte revisão (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto) foi alterado, em consonância com as mexidas introduzidas no Código de Processo Penal de 1987 (Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de Fevereiro). Tudo o resto foi elaborado um pouco à imagem do Estatuto dos Magistrados Judiciais, em particular nas questões referentes às incompatibilidades, deveres e direitos, bem como no acesso à carreira ⁽²⁾ e devida progressão ou em relação à aposentação, cessação e suspensão de funções e acção disciplinar.

(2) A instituição do Centro de Estudos Judiciários veio criar mecanismos iguais de acesso à carreira de juiz e de magistrado do Ministério Público, operando-se a separação numa fase mais adiantada da formação, uma vez que a formação inicial é, desde o seu início, conjunta. Sobre este assunto ver Pedroso, Gomes *et al.* 2001).

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Entre a aprovação da primeira e a da segunda Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) não se detectaram quaisquer mudanças legislativas que pudessem alterar a sua estrutura, organização ou competências. Deste modo, vamos anotar apenas as diferenças, uma vez que já caracterizámos, sucintamente, a primeira LOMP de 1976. A aprovação da segunda LOMP (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), ocorreu um ano após a publicação do Estatuto dos Magistrados Judiciais (EMJ), tendo como Ministro da Justiça Mário Raposo e como Secretário de Estado-Adjunto Garcia Marques. Cunha Rodrigues afirma que esta lei “(...) introduziu apenas modificações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspectos dos estatutos da magistratura judicial e do Ministério Público. E, em 1990, a Lei n.º 2/90, de 20 Janeiro, alterou o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público, em paralelismo com o da magistratura judicial” (1999b: 75).

Em relação a esta LOMP, já o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP) afirmava, na sua Informação Sindical n.º 45, de 1986, que ela mantinha, no essencial, a lei anterior. Embora concordasse com algumas disposições inovadoras, o facto de se manterem muitas outras levou a que criticasse a sua pouca ambição. No entanto, esta lei veio clarificar e aumentar as competências do MP, razão pela qual o SMMP não se opôs, apesar de algumas críticas, à sua aprovação. Afinal, o MP conseguiu consagrar uma velha aspiração, a de serem os detentores do exercício da acção penal; o que, juntamente com a aprovação do Código de Processo Penal, permitiu que passasse a ser o MP o responsável pela realização da instrução criminal (agora inquérito), facto que revalorizou a importância desta magistratura no seio do poder judicial.

Passou a competir-lhe o exercício da acção penal, acrescido das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes.

Neste período foi, igualmente, aprovada a Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto) que alterou a LOMP nalguns aspectos importantes.

Os poderes do Ministro da Justiça passaram a estar limitados⁽³⁾, reduzindo-se à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções de carácter específico nas acções cíveis em que o Estado seja parte interessada.

As mudanças introduzidas privilegiaram mais o aperfeiçoamento das competências do MP, face ao novo papel na área criminal, do que a reorganização dos seus órgãos, algo que só na última revisão veio a ser feito.

A terceira grande alteração deu-se com o Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto). Este Estatuto, há muito esperado, parece ter vindo a contento das reivindicações do SMMP, de tal modo que na Informação Sindical 131/98 se recusam as críticas de outros operadores judiciais, em especial dos juizes, no que toca ao reforço dos poderes do MP, em desfavor dos juizes de instrução criminal. Culmina, igualmente, um longo exercício de funções pelo então Procurador-Geral da República, Cunha Rodrigues, que teve um papel decisivo nesta evolução.

A primeira diferença relaciona-se com a designação desta lei, deixando de ser uma lei orgânica para passar a ser um estatuto. Na opinião de Cunha Rodrigues “(...) retomou-se o conceito de estatuto por arrastamento do Estatuto dos Magistrados Judiciais e por se considerar que ele materializa, de forma mais activa, as garantias e as prerrogativas dos magistrados” (1999b: 78).

Em relação às alterações introduzidas no sentido de dotar o MP de estruturas capazes de executar as suas competências e de adaptar o seu funcionamento aos novos códigos em vigor, podemos afirmar que as principais medidas adoptadas ao nível das estruturas dizem respeito à criação de novos órgãos de investigação criminal, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Acção Penal e os Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais. Muitas das modificações vão mais no sentido de reorganizar o diploma, limando algumas disposições ao nível linguístico, do que propriamente alterar o conteúdo dos artigos ou reformular as suas estruturas ou competências (Dias, 2004).

(3) Deixou de ter o poder de emitir “instruções de ordem genérica no âmbito das atribuições do Ministério Público”, como previa o art. 59.º, a) da Lei 47/86, de 15 de Outubro.

As principais mudanças surgem, como se referiu, ao nível das competências do MP. Para além da promoção e realização de acções de prevenção criminal, o MP passa a participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, devendo exercer as suas funções na área penal orientadas pelo princípio da legalidade (o que decorreu da redacção do n.º 1 do art. 219.º da CRP resultante da revisão constitucional de 1997).

Sinteticamente, e após o relato desta evolução legal do Ministério Público, as suas competências abrangem, para além da sua principal área de intervenção que é a penal, a defesa dos incapazes, incertos e ausentes, o exercício do patrocínio officioso dos trabalhadores, a representação dos menores, a defesa dos interesses colectivos e difusos. Estes 30 anos de democracia catapultaram o Ministério Público para uma posição central no âmbito do sistema judicial português, após décadas de subjugação política e dependência em relação à carreira de juiz e às instruções provenientes do Executivo.

Deste modo, a autonomia de acção do Ministério Público é uma das marcas mais relevantes das mudanças verificadas na justiça portuguesa. Contudo, os resultados destas mudanças ainda pouco foram avaliados, e face à diversidade e complexidade das actuais competências, bem como das polémicas resultantes da actuação do Ministério Público em vários processos mediáticos, verificamos um estreitamento do debate cingido às competências exercidas na área penal. É nesse sentido que procurarei aqui abordar uma das facetas menos visível, mas não menos importante, do desempenho quotidiano do Ministério Público — o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça.

3. O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça

O Ministério Público exerce, no seguimento desta análise, um papel preponderante no leque de mecanismos de acesso ao direito e à justiça, ocupando uma posição central, complementar ou exclusiva consoante estamos a abordar questões laborais, da área da família e menores ou penais, entre outras possibilidades. A sua posição de “charneira”, que se caracteriza por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades

privadas ou entidades da sociedade civil, numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial⁽⁴⁾, permite-lhe deter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os meios informais de resolução de conflitos, para além de poder igualmente assumir qualquer um destes papéis.

Este tema é de grande importância por se observar nos últimos anos uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, através da introdução de processos de desjudicialização e informalização da justiça que facilitem o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (Dias, Pedroso e Trincão, 2002 e 2003). Assim, sabendo que o Ministério Público tem desempenhado um papel fundamental na promoção e concretização dos direitos dos cidadãos em áreas tão sensíveis como a área de família e menores e a área laboral, entre outras, qualquer alteração ao actual modelo irá, forçosamente, interferir com o modo como os cidadãos se relacionam com a justiça. Por conseguinte, é deveras importante estudar as múltiplas formas de relacionamento que os cidadãos estabelecem com o Ministério Público, quer no âmbito das suas competências legais, quer através da sua prática informal, bem como reflectir sobre as eventuais mudanças que seja necessário introduzir e as competências que deve, efectivamente, exercer, tendo em consideração as das restantes profissões jurídicas.

O papel desempenhado pelo Ministério Público na área penal é mais polémico, ainda que importante, visto que é o responsável, em primeiro lugar, pela investigação criminal e, posteriormente, pela acusação. Esta situação, em especial nos casos mais mediáticos, tem provocado alguns debates sobre o recorte das suas competências. No entanto, neste artigo, estou mais interessado em analisar o papel que o Ministério Público desempenha no acesso dos cidadãos, em particular nas áreas da família

(4) Podemos referir, a título de exemplo, a forma como o Ministério Público lida com os conflitos familiares (p.e. a regulação do exercício do poder paternal em situação de divórcio), podendo, numa primeira fase, aconselhar a resolver a situação de forma informal (promovendo reuniões individuais e conjuntas e soluções para os diferendos). Numa segunda fase, pode encaminhar o caso para gabinetes especializados ou para instituições mais adequadas a determinadas situações. E, por fim, pode avançar com o processo judicial se entretanto considerar ser a melhor via para a resolução do conflito, no interesse do menor.

e menores e do trabalho, razão pela qual não incidirei tanto sobre as questões penais, onde, na realidade, também desempenha uma função importante de acesso ao direito e à justiça.

3.1. O Ministério Público entre o (i)legal e o informal: uma prática quotidiana

A prestação de informação e aconselhamento jurídico, a promoção de formas de conciliação, o patrocínio judiciário ou o encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos são algumas das actividades quotidianas dos magistrados do Ministério Público que, na maior parte das vezes, não decorrem directamente das suas competências legais⁽⁵⁾. Os cidadãos têm, deste modo, na maior parte das vezes através do serviço de atendimento ao público, acesso a um órgão judicial que proporciona, não só a prossecução dos seus direitos por via judicial, mas igualmente a resolução dos seus conflitos por mecanismos de conciliação, mediação e arbitragem⁽⁶⁾. No entanto, o reconhecimento desta prática é muito reduzido, seja por parte dos restantes operadores judiciais e políticos ou mesmo pela desvalorização (não) propositada dos próprios magistrados do Ministério Público.

A maior parte dos magistrados do Ministério Público que desempenham funções nos tribunais de primeira instância, de competência genérica ou especializados, têm horários de atendimento ao público, permitindo o acesso dos cidadãos a um processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial. Estes processos,

(5) Os relatórios apresentados pelo Ministério da Justiça e pela Procuradoria-Geral da República não referem dados estatísticos relacionados com estas práticas, limitando-se aos casos que ficam registados em tribunal. Esta ausência não permite ter uma ideia correcta da real actividade do Ministério Público. Apenas alguns tribunais registam as suas actividades neste âmbito. A título de exemplo, podemos referir que o Tribunal de Família e Menores de Lisboa, em 2001, registou 2233 atendimentos a cidadãos e 3362 processos entrados (Dias, Pedroso e Trincão, 2002).

(6) Esta é uma dialéctica, não assumida, entre a opção pelo tempo da justiça real (nos tribunais) e tempo da justiça social (que produz o maior efeito junto dos cidadãos), em que a segunda opção é muito mais curta do que a primeira (Pedroso e Casimiro, 1997; Ost, 2001; Kerchove *et al.*, 2000). Os magistrados do Ministério Público assumem, assim, consoante as áreas jurídicas, os casos concretos e a prática profissional individual, uma destas opções, numa avaliação que “mistura” o princípio da legalidade (em vigor no nosso ordenamento jurídico) e o princípio da oportunidade.

segundo os relatos informais de muitos magistrados do Ministério Público que fui contactando nos últimos anos, provenientes dos variados tipos de tribunais existentes na nossa organização judiciária, permitem indiciar a prestação de informação e consulta jurídica aos cidadãos. A prestação destes serviços permite fazer uma triagem dos assuntos levados pelos cidadãos, podendo estes ser esclarecidos logo no momento ou, então, ser encaminhados para a apresentação de um processo judicial ou, pelo menos, aconselhando os cidadãos nesse sentido. No âmbito da prestação de informação e consulta jurídicas, os magistrados do Ministério Público exercem, por vezes, e ainda que informalmente, funções de mediador, conciliador ou árbitro, procurando resolver, no imediato, os assuntos que preocupam e afligem os cidadãos.

As situações em que os magistrados são “chamados” a resolver envolvem os mais diversificados assuntos. É comum nos tribunais de competência genérica os magistrados intervirem em conflitos conjugais, aconselhando a mudança de comportamentos e/ou “ameaçando” uma das partes, por exemplo, em situações de violência conjugal (“se não parar com esses actos e não tiver juízo vou ter que lhe que pôr um processo”). Outras situações comuns relacionam-se com a negligência de menores (abandono, risco, etc.), a preocupação com a situação dos menores e dos bens em casos de divórcio, com o esclarecimento de dúvidas relativamente à aplicação da Lei de Saúde Mental (⁷), com a regulação do exercício do poder paternal (prestação de alimentos, direito de visitas, etc.), entre muitas outras situações.

O atendimento dos cidadãos por parte dos magistrados do Ministério Público não é igual em todos os tribunais. De facto, a variação de situações é enorme. O contacto informal com vários magistrados, a desempenharem funções em tribunais de dimensão e número de magistrados diferentes, permitiu detectar modelos muito variados. Por exemplo, um Tribunal de Família e Menores promove o atendimento diário

(⁷) Os cidadãos desejam, por vezes, aplicar a Lei de Saúde Mental a situações de toxicod dependência e alcoolismo na família e procuram esclarecimentos junto dos magistrados do Ministério Público.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

através da elaboração de uma escala pelos vários magistrados. Já nos tribunais de pequena dimensão, onde só existe um magistrado do Ministério Público, os horários de atendimento são também variáveis e, muitas vezes, dependem apenas da disponibilidade imediata do magistrado, outras vezes existem horários rígidos estipulados. Já em tribunais de média dimensão, com três ou quatro magistrados, parece ser regra que o magistrado de turno semanal para situações mais urgentes seja igualmente aquele que efectua o atendimento ao público durante esse período. A excepção vai para o atendimento de cidadãos com processos a correr no tribunal, sendo então o atendimento processado pelo magistrado responsável por esse processo.

Os dados recolhidos numa anterior investigação permitem, claramente, ver a importância que a informação e consulta jurídica detém no cômputo das actividades dos magistrados do Ministério Público nestes tribunais (Dias, Pedroso e Trincão, 2002). A título exemplificativo, e entre os poucos dados compilados nos tribunais, apenas existentes por iniciativa de alguns magistrados responsáveis por esses serviços, vejamos os valores referentes ao Tribunal de Família e Menores de Lisboa e ao Tribunal de Trabalho de Coimbra ⁽⁸⁾.

Os dados provenientes do Tribunal de Trabalho de Coimbra demonstram a importância que o atendimento tem no quotidiano dos magistrados. Assim, em 1998, registaram-se 4346 processos e 1475 atendimentos ao público. Este último valor aumentou para os 2168 no ano seguinte, quando o número de processos desceu imenso, para os 917. Nos dois anos seguintes registaram-se duas novas variações. Em 2000, o número de atendimentos baixou para os 1315, enquanto o número de processos se manteve estável. Já em 2001, verificou-se uma inversão, com uma “explosão” no número de processos (5372) e uma redução do número de atendimentos (927). Independentemente das oscilações, há a registar os valores referentes ao atendimento dos cidadãos numa área

⁽⁸⁾ Estes dados não estão, ainda, actualizados, tendo sido recolhidos no âmbito da investigação referida de (Dias, Pedroso e Trincão, 2002). Optei, no entanto, por referi-los por indicarem uma realidade, normalmente, desvalorizada.

onde existem outras instituições com competências ou responsabilidades, como os sindicatos ou o Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho.

Quadro 1
Tribunal de Trabalho de Coimbra

Anos	Acidentes de trabalho	Doenças profissionais	Contratos de trabalho	Total	Número de fichas
1998	2 602	3	1741	4346	1475
1999	486	1	430	917	2168
2000	644	1	309	954	1315
2001	3618	4	1750	5372	927

Fonte: Serviços do Ministério Público do Tribunal de Trabalho de Coimbra.

Estes dados não permitem, contudo, estabelecer uma conexão entre os atendimentos e os processos entrados, que seria importante para perceber até que ponto os atendimentos “seguem” para processo ou se, pelo contrário, permitem evitar que se interponha um processo sem fundamento. Esta análise aplica-se, igualmente, para os dados do Quadro 2.

Os dados referentes ao Tribunal de Família e Menores de Lisboa mostram-nos, igualmente, como o serviço de atendimento ao público é importante. O crescimento do número de atendimentos de 1995 a 2000 é constante. Apenas em 2001 se detecta um ligeiro decréscimo face ao ano anterior. Estes dados são ainda mais importantes quando, pelo contrário, o número de processos administrativos entrados, desde 1995, regista oscilações mas sem um crescimento efectivo até 1999, caindo nos anos seguintes. Já as acções propostas registam um crescimento apreciável, igualmente, até 1999, para depois descerem um pouco nos últimos dois anos analisados.

Quadro 2
Tribunal de Família e Menores de Lisboa

Ano	Proc. Adm. Entrados	Acções Propostas	Atendimentos
1994	628	235	-
1995	1642	411	1503
1996	1329	757	1776
1997	1707	870	2103
1998	1581	962	2394
1999	1326	1019	2543
2000	724	862	2755
2001	933	871	2233

Fonte: Serviços do Ministério Público do Tribunal de Família e Menores de Lisboa.

Mais uma vez, a impossibilidade de relacionar os atendimentos com os processos entrados limita a riqueza da análise e o retirar de outras ilações eventualmente importantes.

A análise destes dois casos é apenas um indicador da real dimensão desta realidade em termos nacionais, ainda que possamos conceber a ideia de que nas áreas de cariz mais social (laboral e família e menores) a vertente do atendimento ao público tem maior incidência, facto que exigirá uma comprovação mais factual. Desta forma, existe uma parte substancial do trabalho dos magistrados do Ministério Público que não é registada nem considerada nos seus múltiplos aspectos. Esta realidade ganha uma importância acrescida por representar uma forma efectiva de acesso dos cidadãos ao direito e à justiça que, no entanto, não é avaliada nem, em termos legais ou oficiais, considerada. Deste modo, no ponto seguinte, vou procurar levantar, de forma exploratória, algumas das questões que esta realidade levanta e que importa estudar aprofundadamente nas próximas fases da investigação.

3.2. Os prós e os contras de uma prática (in)formal: uma reflexão exploratória

A actuação do Ministério Público no âmbito do atendimento ao público, onde exerce informação e consulta jurídicas (podendo ainda exercer o patrocínio em certas acções, seja na área cível, laboral ou de família e menores), tem sido, como referi atrás, pouco discutida. No entanto, tal não significa que não levante algumas questões, umas que pugnam pela sua manutenção e, mesmo, aprofundamento, outras que questionam a sua pertinência, legalidade e imparcialidade. Passarei, então, a expor em termos genéricos, em primeiro lugar, alguns dos factores que podem ser considerados como uma mais-valia e, posteriormente, referirei determinados argumentos que tendem a questionar esta prática.

3.2.1. As mais-valias dos cidadãos

A prestação de um serviço de âmbito nacional, com uma distribuição geográfica efectiva, garante aos cidadãos um acesso fácil, rápido, informado e gratuito. Pelo contrário, a deficiente cobertura nacional de Gabinetes de Consulta Jurídica, da responsabilidade da Ordem dos Advogados e das Câmaras Municipais, torna a sua existência ainda mais imprescindível no actual contexto. Também o baixo número de outras estruturas de informação e consulta jurídicas, mesmo em áreas mais especializadas, limita as possibilidades de escolha dos cidadãos, em particular quando em comparação com o pagamento de um serviço idêntico caso recorram a um advogado. Realce-se ainda que a distribuição nacional de advogados também não garante a mesma cobertura que os magistrados do Ministério Público asseguram, nem o seu grau de especialização.

A existência de alguma tradição histórica no estabelecimento de uma relação directa e informal, entre os cidadãos e os magistrados do Ministério Público, é outro dos argumentos a que, principalmente, alguns magistrados aludem. Esta tradição é bem vincada na área laboral e tem vindo a ser reforçada no âmbito da justiça de família e menores. Também no direito penal as solicitações, em especial nas zonas de

menor densidade populacional, são frequentes. De referir, no entanto, que esta alegada tradição resulta bastante da inexistência histórica de alternativas que permitam aos cidadãos optar por outra entidade.

A “imagem” de independência que os tribunais emanam é um outro factor que pode contribuir para a confiança dos cidadãos nos serviços prestados através do atendimento. Apesar de todas as polémicas à volta da justiça, os inquéritos demonstram que os tribunais e os magistrados geram, ainda, um clima de confiança junto dos cidadãos, pela sua aura de competência e isenção.

A capacidade dos magistrados do Ministério Público poderem resolver as situações com que são confrontados, através do encaminhamento dos cidadãos para outras entidades mais competentes e especializadas, é outra característica que lhes confere um grau de confiança e competência, por conhecerem bem o sistema que integram.

3.2.2. As dificuldades dos magistrados

No sentido oposto, existe um conjunto de factores que levantam dúvidas sobre o papel desempenhado pelo Ministério Público no atendimento às solicitações dos cidadãos. Um deles refere-se à formação dos magistrados do Ministério Público, que poderá não ser a mais completa e adequada para atender, muitas das vezes, situações pessoais de grande diversidade e complexidade social, que não requerem ou configuram qualquer conflito legal. Mesmo em termos legais, a informação e aconselhamento prestados podem requerer uma formação diferente da actualmente ministrada no Centro de Estudos Judiciários, visto ser uma função diferente daquela para a qual foram “treinados”.

A legitimidade para prestar informação e consulta jurídicas é igualmente questionada por poderem estar a ultrapassar as suas competências e, eventualmente, estarem a “entrar” dentro das competências de outras profissões jurídicas, em especial os advogados. Evidentemente, a questão da legitimidade relaciona-se também com a “concorrência” existente em termos de competências jurídicas e com o excesso de profissionais liberais num mercado de dimensão reduzida.

A imparcialidade é outro dos argumentos que se colocam quando se questiona o papel do Ministério Público na prestação de informação e consulta jurídicas, visto, nas fases processuais posteriores, poder vir a ser uma das partes. Deste modo, a opinião dos magistrados do Ministério Público pode carecer de isenção e objectividade, por estar legalmente “formatada”, isto é, por obedecer a princípios e critérios que os “obrigam” a colocar o seu dever jurídico acima de outras questões. Naturalmente, pelo que apurei, os imperativos jurídicos nem sempre se sobrepõem aos dilemas pessoais, podendo haver a prestação de informações e conselhos que não seguem critérios de legalidade estrita.

3.2.3. A (des)valorização do serviço prestado

Por fim, convém referir que a prestação destes serviços, por parte dos magistrados do Ministério Público, é alvo de uma dupla desvalorização: interna, pelos próprios magistrados, que não realçam nem questionam esta vertente do seu desempenho quotidiano, nem aparece vertida nos seus relatórios oficiais e muito menos é considerada nos processos de avaliação do desempenho profissional (Dias, 2004); externa, por não ser igualmente valorizada pelos outros operadores judiciais e raramente ser alvo de reflexão inter-profissional.

Esta dupla desvalorização origina, como vimos, alguma confusão na forma de encarar e integrar os serviços prestados pelos magistrados do Ministério Público. No entanto, este serviço existe. Não é avaliado, não é contabilizado e não é, assim, valorizado. E o magistrado que mais “tendência” tiver para o prestar será, certamente, penalizado por não despachar tantos processos como devia (estes, sim, a contar para as estatísticas).

4. O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: uma hipótese de trabalho

A necessidade de encontrar as soluções que melhor se adaptem à necessidade de uma justiça eficaz e em tempo útil é relativamente consensual entre os profissionais do direito em Portugal. No entanto, o

papel desempenhado no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça por parte dos vários profissionais envolvidos é desigual e encerra em si mesmo aspectos contraditórios e polémicos. O Ministério Público é, sem dúvida, um dos actores principais do sistema de acesso ao direito e à justiça. Deste modo, as questões aqui levantadas não pretendem “isolar” as actividades protagonizadas pelos magistrados do Ministério Público, que serão futuramente analisadas numa perspectiva ampla e integrada. Foi minha intenção apenas percorrer um conjunto de tópicos que serão bastante úteis no aprofundamento necessário deste estudo. Termina, assim, indicando a hipótese de trabalho central que irá orientar o trabalho.

O Ministério Público português, actualmente e face ao seu estatuto, identidade e prática profissional, nos seus mais variados domínios de actuação, funciona quer como facilitador quer como diferenciador da qualidade do acesso ao direito e à justiça e da promoção dos direitos dos cidadãos, nas diversas áreas da sua intervenção (acção penal, defensor do Estado, protecção das crianças e dos incapazes, defesa dos trabalhadores e interesses difusos), dependendo o seu desempenho futuro do sentido mais ou menos democrático das reformas no sistema judicial, das transformações das suas competências e práticas profissionais (formais e informais) e do seu grau de participação num novo sistema integrado de acesso ao direito e à justiça.

Bibliografia

- Auburn, Jonathan. 2000. *Legal professional privilege*. Oxford: Hart Publishing.
- Dias, João Paulo. 2001. «O “mundo” dos magistrados: a avaliação profissional e a disciplina». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. n.º 60. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 87-119.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João; Trincão, Catarina. 2002. *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Dias, João Paulo; Pedroso, João; Trincão, Catarina. 2003. *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Dias, João Paulo. 2004. *O mundo dos magistrados: a evolução da organização e do auto-governo judiciário*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, António Casimiro; Pedroso, João. 1997. *Os tempos da justiça: ensaio sobre a duração e morosidade processual*. Oficina do CES. N.º 99. Coimbra. Centro de Estudos Sociais.
- Garapon, Antoine (Dir.). 2003. *Les juges — un pouvoir irresponsable?* Paris: Nicolas Philippe.
- Kerchove, Michel Van De; Gérard, Philippe; Ost, François (Dirs.). 2000. *L'accélération du temps juridique*. Bruxelles: Facultés Universitaires Saint-Louis.
- Malleon, Kate. 1999. *The new judiciary — the effects of expansion and activism*. Aldershout: Dartmouth.
- Ost, François. 2001. *O tempo do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Pedroso, João; Gomes, Conceição; Dias, João Paulo; et al. 2001. *O recrutamento e a formação de magistrados: Uma proposta de renovação — Análise comparada de sistemas e do discurso judiciário em Portugal*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Rhode, Deborah L. (Edit.). 2000. *Ethics in practice — lawyers' roles, responsibilities and regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhode, Deborah L.. 2000. *In the interests of justice — reforming the legal profession*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodrigues, Cunha. 1999a. *Lugares do direito*. Coimbra. Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha. 1999b. *Em nome do povo*. Coimbra. Coimbra Editora.